F1c.2
16224
Case
FRC
19599

CORPS LÉGISLATIF.

CONSEIL DES ANCIENS.

OPINION

DE

PIERRE GUYOMAR (Côtes-du-Nord);

Sur l'organisation du régime hypothécaire.

Séance du 24 brumaire an 7.

REPRÉSENTANS DU PEUPLE,

NOTRE collègue Cornudet, dont j'apprécie les talens, prétendit hier que toute discussion étoit inutile, & qu'une administration séparée étoit déja arrêtée. Si le système du 9 messidor an 3 existoit, je conviendrois alors qu'elle seroit

THE NEWBERRY
LIBRARY

néceſſaire ; mais les formalités ſans nombre, la banque des cédules hypothécaires, &c. tout eſt diſparu. Je me rappelle que notre collègue Jourdain craignit qu'on argumentât de quelques articles de la loi, ſuſceptibles de diverſes interprétations. Notre collègue Regnier nous raſſura, & dit qu'il falloit d'abord prononcer ſur la première réſolution, enſuite ſur la ſeconde, enfin ſur la troiſième. Pluſieurs membres du Conſeil crurent qu'ils conſervoient la liberté d'opinion, aujourd'hui on prétend que nous ſommes liés. Si l'initiative ne nous appartient pas, je penſe que la ſanction qui appartient à ce Conſeil, lui ſeroit enlevée toutes les fois qu'il délibéreroit forcément, ou plutôt qu'il n'auroit qu'à adopter ſans diſcuſſion la partie organique ſéparée de la loi. La queſtion eſt entière, & l'article XXXI de la réſolution abroge les diſpoſitions de la loi du 9 meſſidor an 3. Elle ne le ſeroit pas, que nous pourrions encore rejeter une organiſation monſtreuſe de cinq cents conſervateurs, en admettant la néceſſité d'une adminiſtration particulière & excluſive : c'eſt ce que je me propoſe d'examiner.

L'organiſation du nouveau régime hypothécaire exige-t-elle abſolument des agens ſpéciaux & excluſifs ? leur nombre conſidérable peut-il être diminué ſans inconvénient ? Tel eſt le double point de vue ſous lequel j'examine la réſolution. Elle eſt vicieuſe, ſi elle multiplie les agens ſans néceſſité, puiſqu'alors elle ajoute au nombre déja conſidérable de fonctionnaires conſtitutionnels de nouveaux fonctionnaires. J'avois penſé que la conſtitution de l'an 3 avoit ſuffiſamment pourvu à l'exécution des lois, & que le Corps légiſlatif devoit s'abſtenir de nouvelles créations ſuperfétatives, dont le double inconvénient eſt d'égaler inſenſiblement le nombre des adminiſtrateurs aux adminiſtrés, & d'écraſer le peuple, qui paie les fonctionnaires conſtitutionnels & les agens légaux. Aujourd'hui nos collègues des Cinq-Cents préſentent l'organiſation d'un miniſtère des hypothèques, inconciliable avec toute fonction publique & toute admi-

niſtration. On environne d'incompatibilité le miniſtre nouveau, qui eſt payé en raiſon des excluſions. Sans doute la conſervation des hypothèques eſt importante ; mais je ne vois pas la néceſſité d'un pareil iſolement, ou bien il falloit ſéparer la partie adminiſtrative de la partie fiſcale pour relever le caractère de ce nouvel agent. Je penſe encore qu'une adminiſtration particulière eſt d'autant moins néceſſaire, que nous avons dans les deux parties réunies des fonctionnaires ſemblables. En effet, on peut comparer les conſervateurs des hypothèques aux notaires ; & je ne les regarde pas plus comme miniſtres que les officiers de ſanté, qui ſont auſſi les conſervateurs de la vie, ſauf leurs mortelles erreurs ſans appel & ſans garantie : tout le monde pourtant convient que la perſonne eſt la plus ſacrée, la plus chère des propriétés. Si la réunion de la partie adminiſtrative & fiſcale n'altère pas la pureté de cette fonction, je ne vois pas comment une bonne organiſation ne pouroit faire des prépoſés à l'enregiſtrement dans les chefs-lieux de département les hommes du citoyen. Remarquez qu'il eſt tout auſſi facile d'exiger de ceux ci, comme des conſervateurs excluſifs, le double cautionnement. Je regrette que des mœurs plus pures ne nous permettent pas d'admettre la probité pour caution ; elle n'accompagne pas toujours la richeſſe privilégiée à laquelle on deſtine ces places, & je vois à regret une incompatibilité de plus.

Celle de toute recette me paroît d'autant plus inconſéquente, que le conſervateur eſt receveur, article III. Si la conſervation des hypothèques a été confiée d'abord à l'adminiſtration des domaines, & fut tranſmiſe, deux ans après la révolution, juſqu'à ce jour à la régie de l'enregiſtrement & du domaine qui lui ſuccéda ; ſi le ſyſtême hypothécaire de 1771 eſt auſſi compliqué que le ſyſtême de l'an 7 eſt clair & précis ; s'il y a moins de travail qu'autrefois, témoin le tableau comparatif des deux ſyſtêmes, je ne vois pas comment quelques prépoſés à l'enregiſtrement ne pourroient faire ce ſervice & comment ils ſeroient

devenus étrangers à cette fonction au moment où ils enregiſtrent les actes. Je vois bien que, pour créer de nouvelles places, ou plutôt pour les conſerver à la preſque totalité des conſervateurs créés pour & par le ſyſtême embrouillé du 9 meſſidor an 3, il a fallu trouver tout-à-la-fois incompatibilité & impoſſibilité. Où ſont les faits à l'appui, les plaintes au ſujet de l'adminiſtration dont, en tout cas, la multitude des écritures anciennes ſeroit l'excuſe ? Qui peut le plus, peut le moins. Si le premier travail exigeoit un commis de plus, en lui donnant le nom de préposé on rentreroit, en quelque ſorte, dans le ſyſtême de la réſolution : ils ſeront moins utiles, lorſqu'il n'y aura plus que quelques regiſtres à tenir en ordre. On a donc exagéré la ſurcharge de travail pour les enregiſtreurs. Quant à l'incompatibilité, je renvoie les défenſeurs de la réſolution à l'article III. Il falloit un miniſtère pur pour cette inſtitution morale, ſi elle n'eſt imaginaire. Bref, le conſervateur ſera auſſi receveur, & il aura, comme nos ci-devant curés, ſa dîme de dix pour cent du montant de ſon cautionnement en immeubles, qui, comme vous le ſavez, ne ſe vendent aujourd'hui que le denier dix. Au cas que le produit du tarif excède ces dix pour cent, il aura alors quatre pour cent de l'excédant, qu'il n'eſt pas aiſé de fixer : de plus, il aura une remiſe de quatre pour cent ſur les droits par lui perçus pour le tréſor public ; plus encore, il aura un droit fixe pour les copies collationnées, extraits & certificats demandés. Voilà de fort bonnes places qui me rappellent ces bénéfices d'une profeſſion excluſive auſſi recréés aujourd'hui pour des conſervateurs excluſifs vivans aux dépens des citoyens & du tréſor public, grévés en maſſe de 3 millions : en maſſe & en détail, la ſomme eſt exorbitante ; bien plus, les citoyens ſont en outre grévés ſans profit pour le tréſor public, qui, en raiſon de ſes beſoins urgens, auroit dû avoir les produits du tarif.

Si la foi publique exige que nous payons en numéraire le tiers conſolidé dû aux créanciers de la République, il

faut, de deux choſes l'une, ou augmenter les contributions actuelles ou en créer de nouvelles pour faire face aux ſurcroîts de dépenſes ; ou, ce qui vaut mieux, il faut obtenir la balance de la recette & de la dépenſe par la plus ſévère économie. Les nouvelles créations de places ſi lucratives obligent au contraire le peuple alimentant le tréſor public, & les citoyens tarifés à contribuer à l'aiſance, à la richeſſe de ces nouveaux miniſtres. Je penſe que la conſervation des hypothèques, qui eſt ſans contredit très-importante, n'exige pas un bataillon de cinq cents conſervateurs chèrement payés, tandis qu'un prépoſé à l'enregiſtrement peut faire ce ſervice dans le chef-lieu du département, moyennant un pour cent ſur la recette; les conſervateurs ont bien davantage. Suppoſons l'indemnité de 4,000 francs dans les cinq cents bureaux (& il y aura des places de 20,000 fr. dans les arrondiſſemens populeux), cette ſomme préſente deux millions ; comme il y a de l'excédant elle ira à trois millions: l'indemnité à 2,000 fr., taux infiniment au-deſſous, repréſente un million L'excédant (& il y en aura) feroit face à l'un pour cent de recette à accorder, ſelon moi, aux enregiſtreurs, réduits à un ou deux par département. Les diverſes réclamations ont forcé d'augmenter de 325 à 500 le nombre des bureaux ; il y en aura un par arrondiſſement de tribunal correctionnel, *article premier*. La commodité des citoyens exigeant un tribunal correctionnel à Epernai, département de la Marne, ſuivant le rapport du 2 brumaire, fait à l'autre Conſeil, la même commodité exigera un nouveau bureau d'hypothèque, ainſi de ſuite.

« Ce n'eſt pas un mal, dit le rapporteur des Cinq-Cents, » de partager entre le plus grand nombre poſſible de pères » de famille le ſervice des hypothèques, & la rétribution » qui y eſt attachée ; c'eſt au contraire un bien ». J'ajoute que ce bien ſort de la poche des citoyens & des coffres de la République : je penſe qu'en diminuant les bureaux on pourroit diminuer les droits & le tarif, ou verſer dans le tréſor public, pour nos créanciers, la trop forte rétribution de cinq

cents conservateurs. L'intérêt particulier, divisé en cinq cents lots, celui de localité pesent moins que trente millions d'hommes ; aussi je ne pense pas à l'intérêt personnel de quelques enregistreurs, mais au mode économique d'exécution. Si on croit qu'un bureau par département ne suffit pas, alors on peut à volonté ou selon les besoins réels les augmenter, & partager ainsi le droit de recette fixé à un pour cent entre deux enregistreurs par département. Ils sont tous payés & sédentaires par état. Il faut répondre à l'objection qui a frappé davantage, celle de l'amovibilité. Il est vrai que les employés instruits passent des petits bureaux de campagne à un bureau de ville ; mais ceux-ci, chefs-lieux ordinaires des grands arrondissemens, sont des retraites par le fait inamovibles ; ils sont la récompense du travail, du zèle, de l'expérience & du talent de ces employés, & sous ce point de vue l'organisation est bonne. Supposons que ces enregistreurs passent plus souvent qu'ils ne le font d'un bureau important à un autre, je ne vois là que le cas de destitution possible des conservateurs par le Directoire, ou le cas prévu par l'art. XVI, la cessation par mort ou autrement. N'est-il pas vrai qu'un conservateur peut mettre sa démission pour passer dans un bureau plus lucratif, car ils ne le seront pas tous également, ou pour occuper toute autre place à la nomination du peuple ou du gouvernement ? J'observe en passant que le conservateur pourroit bien occuper deux bureaux, l'un par lui-même, l'autre par un préposé, puisqu'il n'y a pas d'incompatibilité pour la même fonction ; je ne sais encore si le préposé nommé par un juge-de-paix, en cas de vacance, aura les talens nécessaires pour faire le service momentanément. D'ailleurs on peut aussi exiger un cautionnement en immeubles du receveur comme du conservateur, & alors on le trouvera toujours au même lieu ; ensuite il n'est pas difficile de connoître la résidence de cet enregistreur par le moyen de la régie, & on peut élire un domicile comme dans les opérations commerciales. Au reste, je crois avoir établi la parité entre les conserva-

teurs deſtitués, morts, démiſſionnaires & les changemens poſſibles, mais fort rares, des enregiſtreurs de bureaux importans. Je penſe encore que, dans tous ces cas, l'avantage reſte à une adminiſtration ſurveillée, & ayant des employés ſupérieurs, ou ſurnuméraires inſtruits, qui ſeront dépoſitaires des regiſtres abandonnés aux héritiers dans le ſyſtême de la réſolution.

Voilà un inconvénient momentané, & un moment auſſi peut ruiner une famille; cependant on ne croit voir de reſponſabilité fugitive & illuſoire que dans les mutations fort rares d'enregiſtreurs dans les plus importans bureaux. Voyons ſi ces promotions ou ces permutations de bureaux ne ſont pas encore dans un cas plus favorable qu'un miniſtre démiſſionnaire ou deſtitué : celui-ci pourtant ne ceſſe pas d'être reſponſable, & la propriété de la nation eſt toute auſſi ſacrée que la propriété des citoyens. On conviendra ſans doute que la reſponſabilité morale eſt la meilleure. En effet, un cautionnement, quelque fort qu'il ſoit, égalera-t-il le montant des hypothèques au moment où la population eſt priſe pour baſe du cautionnement? Si la population indique l'induſtrie, elle n'indique pas toujours la richeſſe des propriétés foncières, tels que les bois & les forêts : en ce cas, comme en beaucoup d'autres, il faut renforcer la reſponſabilité phyſique par la reſponſabilité morale; on ſentira donc que la ſurveillance active de la régie par ſes inſpecteurs ſera plus active, plus efficace que la ſurveillance illuſoire de deux miniſtres déja ſi occupés. Cette ſurveillance immédiate ſe bornera à ſigner les lettres écrites aux cinq cents conſervateurs iſolés & ſolitaires par les deux bureaux à créer *ad hoc* dans les deux miniſtères. Les miniſtres ne voyant ni les regiſtres ni les fonds ſeront obligés de s'en rapporter aux conſervateurs qu'on a ſuppoſés un peu trop au-deſſus des foibleſſes humaines; bientôt on ſeroit obligé d'abandonner cette idée de perfectibilité excluſive, & déja je vois les pierres d'attente : je veux parler d'une adminiſtration & d'inſpecteurs

nouveaux pour compléter l'organisation. Les proposer aujourd'hui ce seroit augmenter les chances de la régie par ce nouvel état-major. Supposons néanmoins qu'une administration distincte & séparée de la régie soit nécessaire; alors je trouve un moyen bien simple de diminuer des quatre cinquièmes le bataillon conservatoire, en n'en admettant qu'un seul par département (& un seul a déja suffi). Il pourroit prendre d'abord, comme le permet la résolution, un prépose, l'un & l'autre surveillés par les administrateurs & les juges sur les lieux, comme on les fait surveiller de loin par les ministres de la justice & des finances. Ce moyen est plus rassurant que l'espèce de suprématie morale dont on veut prématurément gratifier le conservateur solitaire; aussi lui laisse-t-on la faculté de se débarrasser du plumitif ennuyeux, & d'en charger un prépose, sur lequel il se reposera comme on se repose sur les vertus inhérentes à ses fonctions. L'œil des élus du peuple, à mon avis, doit voir tout ce qui intéresse leurs commettans : ce plan est plus simple, plus économique que celui de la résolution, créant cinq cents chefs de bureaux, lesquels ont la faculté de créer cinq cents sous-chefs. Ceux-ci existeront, si j'en juge, par la morgue & l'oisiveté des gens en titre, & par le travail des gens en sous-ordre. Plus on multiplie les charges de la bureaucratie, plus on augmente le nombre d'orgueilleux fainéans inspecteurs de commis, plus aussi on augmente la dépense; cette considération seule doit faire rejeter toute augmentation d'agens sans nécessité & restreindre le nombre des chefs & leurs appointemens, ou bien on feroit acheter trop cher aux citoyens le bienfait du nouveau régime hypothécaire.

Quant à moi, je suis effrayé du système ruineux suivi jusqu'à ce jour. 600 millions nous sont nécessaires cette année pour nos dépenses ordinaires & extraordinaires. On accorda hier quelques millions aux receveurs généraux & leur prépose; aujourd'hui on propose d'accorder 3 millions entre cinq-cents conservateurs qui seront *réellement* rece-

veurs. En effet, le ſecond cautionnement, article X, « eſt » principalement & excluſivement affecté à la garantie de » la recette des deniers publics dont le conſervateur eſt » chargé ». L'art. XXVII oblige les conſervateurs de verſer tous les mois dans les caiſſes des prépoſés ou receveurs. Voici un autre inconvénient de ce grand nombre de conſervateurs. N'eſt-il pas vrai que s'il n'y en avoit qu'un ſeul par département, on ne ſeroit pas obligé de faire voyager dans tant de caiſſes les malheureux fonds publics. Ils ont déja payé un fort droit d'entrée chez le conſervateur; ils paieront le coucher chez le prépoſé, le ſéjour chez le receveur général du département où ils ſe retrouveront tous, excepté les ôtages gardés par les mains qui les palpent & les généraux qui les paſſent en revue? Porterons-nous par haſard la haine des Anglais au point de faire mal préciſément parce qu'ils font bien en finance? La victoire, dit-on, reſte ordinairement au dernier écu. Ne nous chargeons donc pas du ſoin de travailler de cette force nos finances, & faiſons mieux ou auſſi bien que nos plus mortels ennemis; ils ont réduit le nombre des compagnies financières, & nous les augmentons; ils font recevoir pluſieurs impôts par les mêmes percepteurs, & nous en créons de nouveaux à chaque nouvelle contribution: bien plus, nous avons agence ſur agence, régie ſur régie, bureaux ſur bureaux, par conſéquent une armée nombreuſe de commis, employés de toutes couleurs, de tout grade, même des généraux comme dans nos armées. La guerre de plume, chez nous, n'eſt pas la moins à charge à nos finances.

Puiſque la France eſt couverte de bureaux après leſquels on court aujourd'hui, comme jadis après les bénéfices & les priviléges. Ceſſons enfin d'arracher tant de bras à l'agriculture & aux arts mécaniques dont l'apprentiſſage a été ſi ſagement ordonné par la conſtitution de l'an 3. Tant de places lucratives augmentent le nombre des frelons politiques, qui conſomment & ne barbouillent que du papier. Juſques à quand démoraliſerons-nous les citoyens par l'ap-

pât du gain ! N'êtes-vous pas effrayés, comme moi, du nombre prodigieux de gens à places qui affluent à Paris & bourdonnent ſans ceſſe aux portes du Corps légiſlatif & du Directoire exécutif? Eſt-ce avec de l'argent ou des vertus que les Républiques ſe fondent & ſe conſolident ? Puiſſent ces réflexions contribuer à la réforme deſirée par tous les amis ſincères de leur pays !

Je me réſume : je crois avoir prouvé que l'exécution de la loi ſur les hypothèques pouvoit être confiée aux receveurs qui enregiſtrent déja les actes ; que le nombre des bureaux de la régie préſentoit la facilité d'en établir un par département, ou plus, ſi on le juge néceſſaire, dans les premiers mois.

J'ai dit que la régie, parvenue au plus haut degré de perfection, pouvoit d'autant plus facilement faire ce ſervice, que le régime actuel eſt auſſi ſimple que l'ancien, dont elle étoit chargé, étoit compliqué ; j'ai apprécié à ſa juſte valeur le défaut de reſponſabilité provenant de quelques changemens d'individus qui, à cet égard, ſont dans le même cas que les conſervateurs deſtitués, démiſſionnaires ou morts. J'ai prouvé qu'un bataillon de cinq cents conſervateurs étoit une ſuperfétation politique ; que l'organiſation propoſée grève à la fois les citoyens & le tréſor public au profit de quelques conſervateurs qui doivent diſparoître avec le ſyſtême embrouillé du 9 meſſidor an 3 par lequel ils furent créés ; que la partie financière étoit ruineuſe ; que la ſurveillance des deux miniſtres étoit illuſoire. J'ai préſenté une organiſation plus ſimple, moins coûteuſe & plus ſurveillée dans le cas où le Conſeil jugeroit que la régie ne peut être chargée de la conſervation des hypothèques.

Par toutes ces conſidérations, je vote pour le rejet de la réſolution.

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Frimaire an 7.